

# 總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想

王禹\*

## 摘要：

維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”的最高原則。總體國家安全觀是對傳統國家安全觀的昇華。總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想。總體國家安全觀指導澳門國安法制建設的原則包括統籌傳統安全與非傳統安全、兼顧安全與發展、平衡國家利益和個人權利、中央全面管治權和特區高度自治權相結合。修改澳門國安法及推進國家安全法制建設，是對《澳門基本法》第23條“自行立法維護國家安全”內涵的豐富和發展，進一步鞏固憲法和基本法共同構成澳門特別行政區憲制基礎、推進澳門特色“一國兩制”實踐的重要體現。

**關鍵詞：**一國兩制 總體國家安全觀 澳門國安法

## 一、維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”的最高原則

國家安全的基本內涵是指國家既“沒有外來的侵犯與威脅”，又“沒有內部的混亂與疾患”。將安全與國家相聯繫作為一個法律概念，是美國最早提出的。美國報紙專欄作家李普曼（Walter Lippmann）在1943年出版的《美國外交政策》（US Foreign Policy）提出了國家安全的概念。1947年美國通過《國家安全法》，並據此組成“國家安全委員會”。

國家安全是國家生存和發展的基本前提。維護國家安全是“一國兩制”的應有之義。澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權、直轄於中央人民政府的地方行政區域。推進澳門特色“一國兩制”實踐行穩致遠，必須堅持“一國”是“兩制”的基礎和前提。只有維護“一國”的安全，在澳門特別行政區堅決防範、懲治危害國家安全的行為和活動，才能為“兩制”的發展提供安全的社會環境，為澳門特別行政區的長期繁榮奠定堅實基礎。

維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”最高原則。當前世界正處於百年未有之大變局，國際政治經濟格局正在發生深刻全面變化，國際局勢面臨的不確定性和不穩定性加劇。“一國兩制”實施的內外環境發生了重大變化，各種深層次矛盾和問題日益凸顯，各種可預知和不可預知的風險挑戰大增。只有堅定維護國家主權、安全、發展利益，才能推進澳門特色“一國兩制”實踐行穩致遠。

## 二、總體國家安全觀對傳統國家安全觀的昇華

任何國家都將維護國家安全作為自己的頭等大事。“十惡不赦”是中國古代刑法中的十種不可赦免的重大罪行，其中就有謀反、大逆、謀叛及大不敬等四個罪行涉及到類似當今所說的國家安全。

\* 王禹，澳門大學法學院教授，法學博士。主要研究方向：一國兩制和憲法基本法。

維護國家安全是當代憲法的重要內容。美國憲法是世界上第一部成文憲法，其中就明確規定了叛國罪的定罪及處罰：“只有對合眾國發動戰爭，或投向它的敵人，予敵人以協助及方便者，方構成叛國罪。無論何人，如非經由兩個證人證明他公然的叛國行為，或經由本人在公開法庭認罪者，均不得被判叛國罪。國會有權宣佈對於叛國罪的懲處，但因叛國罪而被褫奪公權者，其後人之繼承權不受影響，叛國者之財產亦只能在其本人生存期間被沒收”。我國《憲法》第 28 條規定“國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動”，並對有關戰爭、緊急狀態、國家安全基本體制、公民維護國家的安全、榮譽、利益的義務等問題作了明確規定。

國家安全在過去主要是指政治、國土和軍事方面的安全，是指運用國防和軍事的力量維持國家領土的完整與政治上的獨立自主，不受任何外來勢力的威脅。在當代世界，尤其在技術革命加速更新的情況下，顏色革命、恐怖主義、跨國犯罪、環境安全、毒品威脅、重大疫情、金融穩定、自然災害等問題，構成了對主權國家生存和發展的新的安全威脅。傳統國家安全觀不能涵蓋當前國家生存與發展所面臨的安全風險，也與國家應對全球化的安全問題的需求不相適應。

新的國家安全觀涉及政治、經濟、軍事、科技、文化甚至自然環境等諸個領域諸個方面，既包括傳統的軍事和政治安全威脅，也包括非軍事和非政治的其他任何安全威脅。2013 年 11 月中共中央成立“中國共產黨中央國家安全委員會”。2014 年習近平總書記在中央國家安全委員會第一次會議上的講話裏提出“總體國家安全觀”，“當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國特色國家安全道路”。

總體國家安全觀的鮮明特徵在於“總體”二字，突出“大安全”理念。在總體國家安全觀下，政治安全、領土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、公共安全、科技安全、網絡安全、數據安全、生態安全、能源安全、生物安全等各個領域安全構成國家安全整體。總體國家安全觀改變了過去只是關注某個局部領域安全的單向度思維，“涵蓋政治、軍事、國土、經濟、金融、文化、社會、科技、網絡、糧食、生態、資源、核、海外利益、太空、深海、極地、生物、人工智慧、數據等諸多領域，而且將隨着社會發展不斷動態調整<sup>1</sup>”。這是一種基於對當今各種安全問題相互滲透、相互聯結的基本判斷而進行的觀念創新，是一種系統國家安全觀。總體國家觀是對傳統國家安全觀的昇華。

2015 年重新制定的《中華人民共和國國家安全法》根據總體國家安全觀，將國家安全界定為“國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力”。根據這個定義，國家安全既指國家處於安全狀態，又指國家安全維持這種安全狀態的能力。維護國家安全的能力是國家的應然屬性，維護國家安全的狀態是國家的現實狀況。這個定義採用了“狀態說”和“能力說”的相結合方式<sup>2</sup>。

---

1. 陳文清：《牢固樹立和踐行總體國家安全觀 譜寫新時代國家安全新篇章》，《求是》，2022 年，第 8 期。

2. 肖君攏、譚偉民：《憲法視閥中的國家安全及其法律實施》，長沙：湖南人民出版社，2019 年版，第 7 頁。

### 三、修改《國安法》與落實《基本法》第 23 條的關係

《澳門基本法》第 23 條規定，“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”國家安全立法在本質上屬於國家事務和國家事權。世界上任何國家，無論實行單一制還是聯邦制，國家安全立法權都屬於國家中央層級或聯邦層級的立法機構。《澳門基本法》第 23 條授權澳門特別行政區自行立法維護國家安全，體現了中國政府實施“一國兩制”的誠意和對澳門特別行政區高度自治的尊重，是“一國兩制”的一項特殊安排。

2009 年澳門通過了第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，率先完成了二十三條立法，填補了《澳門刑法典》打擊危害國家安全犯罪活動的空白，履行了澳門特別行政區維護國家安全的應有憲制責任。2015 年 7 月全國人大常委會通過了體現“總體國家安全觀”並具有綜合性、全域性和基礎性的《中華人民共和國維護國家安全法》。針對香港長期未能完成 23 條立法而形成的國家安全性漏洞，2020 年 6 月全國人大常委會根據全國人大的授權決定，制訂了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。國家安全是一個整體，澳門安全是國家安全的重要組成部分，並與國家安全須臾不可分離。如不及時修改完善澳門《維護國家安全法》，有可能導致澳門在整個國家安全法制中形成“窪地”。因此，2022 年 8 月 22 日至 10 月 5 日，澳門特區政府就修改《維護國家安全法》展開了廣泛社會諮詢，2022 年 11 月 7 日公佈了諮詢總結報告。2022 年 12 月 2 日澳門特區政府向立法會提交了修改草案。2023 年 5 月 18 日澳門立法會通過了新的《維護國家安全法》。

在這次國安法修改過程中，首先要回答澳門《國家安全法》制定和實施以來，澳門社會風平浪靜，並沒有出現危害國家安全的犯罪案件，更沒有出現香港黑暴局面，為什麼要進行修改的問題。這是因為《澳門基本法》裏的國家安全概念和內涵應當與中國憲法裏的國家安全的概念和內涵保持一致、統一理解。《憲法》和《基本法》共同構成澳門特別行政區的憲制基礎。對基本法的理解、解釋和運用必須在中國憲法的體制、語境和邏輯下進行。

《澳門基本法》第 23 條裏所指出的“叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密”，都是傳統國家安全威脅的典型行為。從時間順序上說，《澳門基本法》制定在 1993 年，澳門《維護國家安全法》制定在 2009 年，而“總體國家安全觀”是習近平主席在 2014 年 4 月 15 日在主持召開中央國家安全委員會第一次會議時提出的。根據總體國家安全觀，2015 年 7 月 1 日，全國人大常委會重新制定了《中華人民共和國國家安全法》。當中國憲法將國家安全的概念賦予新內涵時，將國家安全的內涵由傳統的國家安全觀發展為“總體國家安全觀”時，《澳門基本法》裏的國家安全的概念和內涵，也應當隨之統一發展。因此，修改澳門第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，不僅是進一步落實《基本法》第 23 條的需要，更是嚴格按照憲法和基本法辦事，鞏固憲法和基本法為共同基礎的憲制基礎的需要。

在總體國家安全觀下，國家安全不是多個領域安全的簡單相加，而是一個環環相扣有機系統。維護國家安全，包括從政治上、經濟上、文化上和法律上去維護國家安全，應當是多方面、全方位的。絕對不僅僅限於刑事制裁，刑事只是調整社會關係的最後法律手段。第 2/2009 號法律《維護國家安全法》雖然名為“維護國家安全法”，其內容實質只是一項單行的刑事立法，因此，從這部法律的標題來看，也應該將其修改為一部維護國家安全的綜合性、主幹性、基礎性法律。維護國家安全應是多方面和全方位的。澳門當前適用的《維護國家安全法》雖然名為“維護國家安全法”，其實質內容只是一部單行的刑事立法。當代世界國家安全立法趨勢是從散見於一般法律如刑法、出入境法、海關法、移民法、保密法等法律規範，向制定一部統一的國家安全法方向發展。

關於《澳門基本法》第 23 條裏“顛覆中央人民政府”，新修改的《國家安全法》將其修改為“顛覆國家政權”，《澳門基本法》第 23 條裏的中央人民政府是廣義的，就是國家政權的意思。有一種意見將這裏的中央人民政府理解為國務院，這是不對的。在《澳門基本法》裏，中央人民政府有廣義和狹義之分。如《澳門基本法》第 12 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”，第 45 條規定“澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責”。這裏的中央人民政府都是廣義的。只有將這裏的中央人民政府理解為廣義的，才能成立。《澳門基本法》第 20 條規定“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表常務委員會或中央人民政府授予的其他權力”，這裏的中央人民政府則是狹義的，是指國務院。實際上，《憲法》第 85 條的表述為“國務院即中央人民政府”，但沒有說“中央人民政府即國務院”。因此，在《基本法》裏，不能將中央人民政府和國務院簡單地劃等號。按照憲法規定，國務院是有任期的。定期更換國務院組成人員，是憲法實施的一項重要內容。顛覆國務院在邏輯上也是無法成立的。

關於《澳門基本法》第 23 條裏的“竊取國家機密”，新修改的法律文本將國家機密改為國家秘密。《中華人民共和國保守國家秘密法》將國家秘密的密級分為絕密、機密、秘密三級，但是《中華人民共和國保守國家秘密法》並沒有列於《基本法》附件三，不在澳門特別行政區實施。因此不能將澳門基本法第 23 條的國家機密理解為就是《中華人民共和國保守國家秘密法》的第二密級“機密”。實際上這裏國家機密是廣義的，就是國家秘密的意思。《憲法》第 53 條規定中華人民共和國公民有保守國家秘密的義務，第 75 條規定全國人大代表必須模範地遵守憲法和法律，保守國家秘密，只有將《澳門基本法》第 23 條裏的國家機密理解為就是國家秘密的意思，才能與憲法第 53 條、第 75 條的規定相銜接。

## 四、總體國家安全觀指導澳門國安法制建設的原則

### （一）統籌傳統安全與非傳統安全原則

傳統安全通常是指國家主權獨立、領土完整所面臨的外部武力威脅，主要包括軍備競賽、軍事威脅和戰爭等。非傳統安全則是指政治安全威脅和軍事安全威脅以外的其他安全威脅，內容廣泛，並具有跨國性、聯動性和擴散性等突出特點<sup>3</sup>。國家安全是一個統一的整體。不同領域的安全相互聯繫、互相影響，並在一定條件下互相轉化。總體國家安全觀強調以辯證思維看待傳統安全與非傳統安全之間的關係，從整體上防範和化解安全新挑戰、新風險<sup>4</sup>。

---

3. 《國家安全知識百問》，人民出版社，第 6-7 頁。

4. 袁銀傳、王馨玥：《總體國家安全觀的基本內涵、基本要求和實現路徑》，《思想教育研究》，2023 年，第 4 期。

統籌傳統安全與非傳統安全是貫徹總體國家安全觀的重要內容和重要工作方法，也是澳門回歸後推進國家安全體制建設的重要特點。澳門回歸後，除完成 23 條制定《維護國家安全法》外，澳門立法會還通過第 2/2004 號法律《傳染病防治法》、第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》、第 11/2009 號法律《打擊電腦犯罪法》、第 13/2009 號法律《網絡安全法》、第 5/2013 號法律《食品安全法》和第 10/2022 號法律《通訊截取及保障法律制度》以及其他相關法律等。這些法律的制定既有涉及傳統安全，也有涉及非傳統安全。新修訂的《維護國家安全法》規定澳門特別行政區除預防、調查及遏止危害國家安全犯罪外，還開展對教育、結社、出版、視聽廣播及網絡等領域的維護國家安全事務管理<sup>5</sup>，體現出統籌傳統安全與非傳統安全的立法精神。

## （二）兼顧安全與發展原則

安全與發展密不可分，“發展是安全的基礎，安全是發展的條件”<sup>6</sup>。兼顧安全與發展，是貫徹總體國家安全觀的必然要求。非傳統安全領域，往往涉及經濟、科技、資訊技術以及文化領域，在這些領域通常存在重發展、輕安全的傾向<sup>7</sup>。在“一國兩制”下，非傳統的安全威脅甚至更具有隱蔽性。

維護國家主權、安全、發展利益和保持澳門特別行政區長期繁榮穩定，是“一國兩制”的根本宗旨，在根本上兩者是一致的。新修訂的澳門《維護國家安全法》訂定該法的標的及宗旨為：(1) 維護國家安全，(2) 確保澳門特別行政區的繁榮及社會穩定，(3) 保障澳門特別行政區居民及其他人的合法權益<sup>8</sup>。處理好維護國家安全與保障澳門長期繁榮穩定之間的關係，需要澳門特別行政區維護國家安全委員會發揮統籌、協調功能，分析研判澳門特別行政區涉及國家安全及社會穩定的形勢，匯集不同職能部門的資源對社會進行綜合治理，在安全的基礎上推進發展，在發展的基礎上保證安全。

## （三）平衡國家利益和個人權利原則

保障居民的權利和自由是《澳門基本法》的基本精神和重要原則。人民安全是總體國家安全觀的宗旨。維護國家安全的目的，在根本上就是保障居民的權利和自由。總體國家安全觀要求在制定國家安全法律制度和法律實施過程中，平衡維護國家安全與保障澳門居民依法享有的權利、自由之間的關係，既不能過分強調澳門居民依法享有的權利與自由絕對不可克減，不受限制，又要防止澳門居民過於依法享有的權利和自由沒有理由地、完全讓位於維護國家安全的需要。

在澳門《維護國家安全法》修改過程中，就有議員提出鑑於危害國家安全犯罪的嚴重性，在草擬法案時有否考慮針對該等犯罪訂定一項專有的追訴時效法律制度？政府表示尊重法制傳統是這次修法的重要原則，現行其他特別刑法在追訴時效方面，悉循《刑法典》第 110 條的規定，《維護國家安全法》亦應在這方面與本澳刑法相配合和相協調<sup>9</sup>。這體現出立法者平衡國家利益和個人權利的指導思想。

5. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第 1-D 條。

6. 習近平：《在中央國家安全委員會第一次會議上的講話（2014 年 4 月 15 日）》，《人民日報》，2014 年 4 月 16 日。

7. 李大光：《全球化背景下的總體國家安全研究》，《人民論壇·學術前沿》，2018 年，第 8 期，第 6-19 頁。

8. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第 1-A 條。

9. 澳門立法會第一常設委員會第 4/VII/2023 號意見書。

#### (四) 中央全面管治權和特區高度自治權相結合原則

在總體國家安全觀下，不存着單獨的澳門地區安全，澳門的地區安全既是整個國家安全的重要組成部分，又依賴於整個國家的安全。2021年11月30日，中央人民政府向澳門特別行政區行政長官作出批覆，決定在澳門特別行政區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問和國家安全技術顧問。在澳門特別行政區維護國家安全委員會設置由中央人民政府任命的國家安全事務顧問和國家安全技術顧問，體現了中央全面管治權和特區高度自治權在國家安全領域的有機結合。

新修改的《維護國家安全法》除規定國家安全事務顧問和國家安全技術顧問“履行中央人民政府賦予的職責”外，還明確規定“行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務對中央人民政府負責，並就澳門特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告<sup>10</sup>”。

#### 五、結語

國家安全是中華民族走向偉大復興的先決條件。總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想。修改澳門《國安法》及推進國家安全法制建設，是進一步落實《澳門基本法》第23條的必然要求，是對《澳門基本法》第23條“自行立法維護國家安全”內涵的豐富和發展，更是落實《憲法》有關維護國家安全的規定及其精神、貫徹總體國家安全觀，進一步鞏固《憲法》和《基本法》共同構成澳門特別行政區憲制基礎、推進澳門特色“一國兩制”實踐的重要體現。

#### 參考文獻

1. 陳文清：〈牢固樹立和踐行總體國家安全觀 譜寫新時代國家安全新篇章〉，《求是》，2022年，第8期。
2. 肖君擁、譚偉民：《憲法視閩中的國家安全及其法律實施》，長沙：湖南人民出版社，2019年，第7頁。
3. 《國家安全知識百問》，北京：人民出版社，第6-7頁。
4. 袁銀傳、王馨玥：〈總體國家安全觀的基本內涵、基本要求和實現路徑〉，《思想教育研究》，2023年，第4期。
5. 第8/2023號法律-修改第2/2009號法律《維護國家安全法》。
6. 習近平：〈在中央國家安全委員會第一次會議上的講話（2014年4月15日）〉，《人民日報》，2014年4月16日。
7. 李大光：〈全球化背景下的總體國家安全研究〉，《人民論壇·學術前沿》，2018年，第8期，第6-19頁。
8. 澳門特別行政區立法會，《立法會第一常設委員會第4/VII/2023號意見書》，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-05/89259645a10104cb34.pdf>，到訪日期：2023年5月31日。

---

10. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第1-D及1-E條。